

CAPITULO XV

RECURSOS CONTRA ACTOS DE LA ADMINISTRACION ADUANERA

El acto administrativo puede ser injusto o inconveniente, o adolecer de ilegalidad de fondo o de forma. Aun la administración mejor organizada e intencionada, es susceptible de incurrir en error y dictar actos objetables por cualquiera de las causales mencionadas. De ahí que sea necesario establecer los medios adecuados para que la administración pueda revisar sus propios actos, sin obligar a que los interesados lleguen a la vía contenciosa. Para ese fin existen los *recursos administrativos*.²

Estos recursos son –en esencia– los instrumentos con que la ley dota a los ciudadanos para oponerse a los actos de efectos particulares³ emitidos por la Administración y solicitar su eliminación o modificación, cuando consideren que ellos vulneran de alguna manera sus derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos. Tienen su fundamentación primaria en el principio de autotela de la Administración y en el artículo 2º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos⁴, el cual establece el derecho de petición de los particulares ante la Administración. Debe tenerse en cuenta que los actos de efectos generales o que interesen a un número indeterminado de personas, no pueden ser atacados mediante recursos, sino por los medios a que se refiere el artículo 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

¹ Los recursos, en sentido amplio, serían todos los remedios o medios de protección al alcance del administrado para impugnar los actos –lato sensu– y hechos administrativos que lo afectan, y en general para defender sus derechos respecto a la administración pública. (Gordillo, Agustín. *Procedimiento y Recursos Administrativos*. Pág. 159)

² SAYAGUES LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Pág. 470.

³ La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece que el recurso de reconsideración procederá contra todo acto de carácter particular (Art. 94). Por su parte, el artículo 95 establece la obligación de haber interpuesto dicho recurso para sea admisible el recurso jerárquico. Mediante este artilugio dicha Ley restringe los recursos administrativos a ser medios de ataque contra actos de carácter particular.

⁴ Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Artículo 2º: Toda persona interesada podrá, por sí o por medio de su representante, dirigir instancias o peticiones a cualquier organismo, entidad o autoridad administrativa. Estos deberán resolver las instancias o peticiones que se les dirijan o bien declarar, en su caso, los motivos que tuvieran para no hacerlo.

En todos los casos, los recursos administrativos y, por ende, los aduaneros, deben ejercerse ante el órgano competente de la Administración; esta competencia que obedece al territorio, a la materia o al ámbito político territorial⁵; dicho órgano está obligado a decidirlos en las condiciones y en los términos establecidos en la ley y sin perder de vista los principios de equidad y justicia que son fines insoslayables de la actividad administrativa.

En lo atinente a los recursos aduaneros, podemos decir que en esta segunda mitad del siglo han pasado por cuatro épocas perfectamente diferenciadas: una primera, en la que estaban regidos por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y fuertemente influenciados, en lo concerniente a su tramitación y decisión, por los principios generales del derecho administrativo; otra, inmediatamente después, en lo que todo lo relativo a ellos quedaba sujeto a las disposiciones del Título VI de la Ley Orgánica de Aduanas; una tercera que comienza con el año 1982, con motivo de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y la consecuente derogatoria tácita del mencionado Título VI; una penúltima que se inicia el 1° de julio de 1994, fecha en la cual entra en vigencia el Decreto con fuerza y rango de ley N° 189⁶, mediante el cual se dictó la reforma parcial del Código Orgánico Tributario y la actual, donde los recursos vuelven a regirse por las disposiciones de la Ley Orgánica de Aduanas.

Revocabilidad de los actos administrativos

Tanto las leyes Orgánica de Procedimientos Administrativos como la de Aduanas plenamente coincidentes en cuanto a la revocabilidad de los actos administrativos. Queda claro que el principio general es el carácter revocable de tales actos, mientras que lo excepcional es la irrevocabilidad, la cual debe estar

⁵ Atendiendo al ámbito político-territorial la competencia puede ser nacional, estatal o municipal. En lo que se refiere específicamente a los recursos aduaneros, la competencia siempre será nacional.

⁶ Dicho Decreto fue dictado en ejercicio de la atribución que le confiere al Presidente de la República el numeral 3 del artículo 1° de la Ley Orgánica que autoriza al Presidente de la República para Dictar Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera.

expresamente consagrada en sistema jurídico positivo.

La revocación puede ser realizada de oficio, es decir, por el propio impulso de la Administración, o a solicitud de los particulares mediante la interposición de los recursos establecidos en las leyes. Es de notar que la única forma en que un particular puede atacar un acto administrativo de efectos particulares es mediante la figura del recurso, cumpliendo los requisitos de fondo y de forma que exige la ley. El recurso es en esencia un medio formal, ya que si no llena los requisitos exigidos no podrá ser admitido y, en consecuencia, no logrará el objetivo de obtener la anulación o modificación del acto atacado. Para que el acto administrativo pueda resultar afectado por la acción del particular, el recurrente debe someterse a ciertas exigencias que señalan las mismas leyes; caso contrario, el acto se mantendrá incólume y producirá todos los efectos buscados por su emisor.

Excepciones al principio de revocabilidad de los actos administrativos

Como ya lo hemos dicho, hay actos que por sus características no pueden ser modificados ni por la acción de la Administración (revisión de oficio) ni por exigencia de los particulares.

No son revocables ni en todo ni en parte los actos administrativos que hayan originado derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular. En otros términos, son irrevocables los actos que hayan concedido algún derecho a una determinada persona (derecho subjetivo), o bien que ese derecho haya sido concedido a un grupo de personas, lo cual origina interés legítimo para cada una de las personas integrantes del grupo.

Son también irrevocables los actos firmes o que han causado estado, es decir, aquellos para los cuales está agotada la vía administrativa por cuanto ya no es posible ejercer recursos, bien porque ya todos se han interpuesto o porque el lapso para interponerlos está agotado. El único medio de impugnar los actos firmes es mediante el recurso de revisión a que se refiere el artículo 97 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En cuanto a los actos absolutamente nulos señalados en el artículo 19 de

la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, debemos recordar que éstos son impugnables y revocables en cualquier momento, pues una de sus principales características es que no adquieren firmeza, no causan estado y, por tanto, quedan expuestos a desaparecer en cualquier momento, bien por el propio impulso de la Administración o por petición de los particulares. Esta ausencia de firmeza queda plasmada en el artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el cual autoriza a la Administración a reconocer *en cualquier momento*, de oficio o a petición de los particulares, la *nulidad absoluta* de los actos dictados por ella.

El recurrente

No le está dado a cualquier persona dirigirse a la Administración para impugnar un acto administrativo; es preciso, en todos los casos, que el recurrente tenga el carácter de *interesado*, en los términos establecidos en los artículos 22 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. El recurrente, bien sea persona natural o jurídica, debe tener interés personal, legítimo y directo en el asunto de que se trate pero, además, el acto recurrido le debe resultar lesivo. Se nota entonces que el recurrente en sede administrativa está sujeto a un requisito adicional no requerido en el contencioso: la lesión a sus derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos. Por interpretación en contrario, cuando el acto no sea lesivo no es recurrible, por lo que la lesión debe ser acreditada y probada por el recurrente.

Por exigencia expresa de la Ley, el interesado debe ser jurídicamente capaz en los términos señalados en la legislación civil; por ello, éste debe ser mayor de edad y cumplir con los demás requisitos que pudieran resultar exigibles de acuerdo al asunto concreto de que se trate.

Cuando el recurrente sea una persona jurídica, quien interponga el recurso debe ser una persona capaz de obligarla, bien porque ejerza su representación de acuerdo a su acta constitutiva o estatutos, o porque haya recibido poder autenticado o registrado de quien tenga capacidad para conferirlo, todo de confor-

midad con lo establecido en el Código de Procedimiento Civil⁷. Ello no obsta para que la representación sea otorgada por simple designación en el cuerpo del recurso, de acuerdo a lo establecido en los artículos 25 y 26 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

A los fines aduaneros el recurrente debe ser consignatario aceptante, exportador o peticionario, es decir, propietario de las mercancías en los términos establecidos en la normativa aduanera o de un interés legítimo que se considere lesionado; queda a salvo el caso en que un importador que aún no haya aceptado la consignación y que, en consecuencia, no se haya constituido como consignatario aceptante, tuviere que apelar ante una negación o mediatización de su derecho de reexportar las mercancías. En tal caso, bastará con que aparezca como consignatario en el conocimiento de embarque, guía aérea o guía de encomienda, según el caso, para que pueda recurrir y ser oído por la autoridad administrativa. No puede ser de otra manera, por cuanto en estos casos de reexportación la misma Ley exige como condición indispensable que no se haya aceptado la consignación, pues de haber sucedido tal hecho, competirá a la autoridad administrativa apreciar la conveniencia de lo solicitado y proceder conforme a su justa apreciación de las circunstancias.

Los tipos de recursos

Nuestra legislación recogió de la doctrina universal tres tipos de recursos administrativos: el de reconsideración, el jerárquico y el de revisión. Por su parte, la Ley Orgánica de Aduanas sólo admite los dos últimos, desechando el de reconsideración por considerarlo ocioso por impráctico.

En la práctica rutinaria, son muy pocos los recursos de reconsideración que hayan producido el fin buscado, pero este recurso resulta sumamente útil para determinar la capacidad y rectitud del funcionario. En la controversia que se promueve con motivo de la oposición del particular, es fácil detectar si el acto original fue el producto de incapacidad técnica, de ligereza en el tratamiento del

⁷ Ver artículos 39 y siguientes.

asunto o de intención aviesa por parte del empleado público. Las verdaderas razones que se tuvieron para emitir el acto afloran con facilidad y la detección de vicios no requiere especial esfuerzo; así, quien haya de conocer el recurso jerárquico tendrá a su disposición una valiosa fuente de motivos que harán más fácil y acertada su decisión.

El nuevo reconocimiento

Señala la Ley Orgánica de Aduanas que el jefe de la aduana podrá ordenar la realización de nuevos reconocimientos cuando lo considere necesario o cuando, en virtud de planteamientos del consignatario, del exportador o de los reconocedores, surgieren dudas razonables sobre la exactitud y corrección del acto practicado. Señala, además, que este nuevo acto procederá cuando se sospeche de alguna incorrección o actuación ilícita o cuando se trate de efectos que presenten condiciones de peligrosidad, que amenacen la integridad de otras mercancías, personas, instalaciones o equipos, o que estén sujetos a inmediata descomposición o deterioro.

Por el fin que persigue, la figura del nuevo reconocimiento se asemeja a los recursos y, muy especialmente, al recurso de reconsideración, pero se diferencia de ellos en varios e importantes aspectos que señalamos más adelante.

La semejanza fundamental es que unos y otro son instituciones dirigidas a modificar un acto administrativo definitivo o preparatorio⁸, revocándolo en todo o en parte, mientras que sus diferencias más notorias son :

El recurso de reconsideración no puede ser intentado en más de una oportunidad contra el mismo acto; por el contrario, los nuevos reconocimientos pueden ser múltiples y cada uno de ellos elimina completamente los resultados del anterior. Cada nuevo acto hace desaparecer todas las consecuencias jurídicas del precedente, se reinician los lapsos y cada una de las condiciones para su solicitud y concesión se renuevan. Cada vez, el consignatario o el exportador deberán

⁸ Entendemos por acto preparatorio los trámites y providencias preliminares que debe realizar la Administración antes de emitir el acto definitivo o resolutorio. El reconocimiento es, en todos los casos, un acto preparatorio o de trámite, que no por ser muy

aportar elementos de hecho y de derecho que hagan surgir dudas razonables sobre la exactitud y corrección del acto anterior. Queda claro que cuando sea el jefe de la oficina aduanera quien requiera la realización de un nuevo acto la exigencia no tiene por que ser motivada, pero cuando sea el exportador, el consignatario o los reconocedores los solicitantes, deberán motivar su decisión y el jefe de la Oficina Aduanera hacer el análisis correspondiente y ordenar lo que a su juicio resulte procedente.

Si bien la Ley vigente no se pronuncia al respecto, del contexto del artículo 54 se desprende que el nuevo reconocimiento no debe ser realizado por el mismo funcionario que realizó el acto precedente. El nuevo reconocedor no ostenta una jerarquía distinta a la de los funcionarios suplidos, ni el acto que él emite tiene superior nivel; lo que si resulta obvio es que el funcionario que realiza el segundo reconocimiento deben cumplir con los mismos requisitos de capacidad exigidos a los otros, esto es, deben ostentar igual cargo y estar investidos de la misma competencia⁹ para efectuar reconocimientos o, en otros términos, contar con la autorización legal necesaria para efectuar dichos actos.

Mientras que en los casos de nuevos reconocimientos la iniciativa puede provenir del jefe de la oficina aduanera, del consignatario aceptante o del exportador, cuando se trata de recursos, la acción siempre proviene del particular afectado. Así, mientras el recurso es un instrumento que la ley pone en manos del administrado, los segundos reconocimientos pueden ser propuestos tanto por dicho órgano de la Administración como por la parte privada, con lo cual la ley nos señala que durante este acto la Administración y los particulares están en plano de perfecta igualdad, resalta su carácter público en contraposición a cualquier idea de que pudiera ser un acto interno de la Administración y, por último, impide cualquier pretensión de la parte privada de que los resultados que le sean beneficiosos originen derechos subjetivos que le confieran al reconocimiento an-

importante pierde tal condición. No es ni puede ser tenido como acto principal, por cuanto no constituye la culminación del proceso u operación aduanera de que se trate.

⁹ Atribución legítima a un juez u otra autoridad para el conocimiento o resolución de un asunto.

terior carácter irrevocable.

En conclusión, la acción del particular para lograr un segundo reconocimiento es una petición, pero no un recurso; ni la forma de accionar del particular, ni la actividad administrativa que ella desencadena, ni los funcionarios que toman parte en el asunto, ni los recursos que posteriormente pudieran interponerse, se encuadran dentro de los límites señalados por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos o por el Código Orgánico Tributario al tratar los recursos administrativos. Ello nos permite decir que el nuevo reconocimiento es una figura exclusivamente aduanera que no encuentra símil en otros campos del derecho administrativo o tributario y que –reiteramos– es una institución neta y exclusivamente aduanera que señala sin lugar a dudas la gran importancia que el legislador le concedió a este acto tan singular.

Solve et repete

El artículo 85 del Decreto con fuerza y rango de ley que reformó la ley Orgánica de Aduanas, introdujo el principio *solve et repete*, el cual impone al administrado que recurre la gravosa obligación de pagar o garantizar el monto del tributo o pena pecuniaria contra los cuales acciona.

Para la doctrina en general, esta regla es una muestra de la ejecutoriedad de los actos administrativos en el campo tributario, fundamentada en el imperativo de que los tributos sean percibidos sin dilación, poniendo el interés recaudatorio por encima de cualquier otra consideración y constriñendo al contribuyente al pronto pago de sus supuestas obligaciones para con el Fisco.

No nos anima la intención de profundizar en consideraciones sobre esta figura que muchas legislaciones han echado a un lado por considerarla violadora del derecho a la defensa, derecho que sólo podría ser ejercido por quien tenga los medios de fortuna necesarios para pagar o garantizar el monto que se le exige, por absurda que parezca la pretensión fiscal.

Si en otras áreas del quehacer tributario este principio puede resultar odioso por discriminatorio, en el campo aduanero resulta absurdo por antijurídico y antihistórico,

simple traslación sin sindéresis a lo aduanero, de lo que tiene vida precaria en los tributos internos.

La Ley Orgánica de Aduanas establece que las mercancías que ingresen a la zona primaria no podrán ser retiradas de ella sino mediante el pago de los impuestos, tasas, penas pecuniarias y demás cantidades legalmente exigibles. De esta manera se impide cualquier posibilidad de que cese la prenda que garantiza los derechos fiscales, sin que dicha garantía sea suplida por otra igual o aun más realizable. Por ejemplo, la declaración por parte del consignatario aceptante de una tarifa arancelaria inferior a la que corresponde, trae consigo la exigencia del pago del monto resultante de dicha declaración, más un impuesto *complementario* que ascenderá a la diferencia necesaria para que el Fisco reciba lo que legalmente le corresponde. En caso de que el administrado considere que la apreciación de la aduana lo lesiona, puede escoger entre prolongar la prenda dejando los efectos en la zona primaria o suplirla por pago o garantía del monto en discusión. En este caso, no es el principio de *solve et repete* el que se aplica, si no la sustitución de una garantía por otra, lo cual es perfectamente lógico y comprensible para el resguardo de los intereses fiscales. Si esta supletoriedad no se efectuara y las mercancías causantes de la deuda se entregaran a su propietario, el Fisco resultaría ingentemente defraudado por razones fáciles de imaginar.

Puede darse el caso de que con motivo de una actuación de control posterior, se solicite al administrado que pague los derechos que dejó de satisfacer en la oportunidad del desaduanamiento de las mercancías. Ante esta exigencia fiscal quedan dos caminos: pagar lo exigido o interponer recurso jerárquico, en cuyo caso y por mandato del artículo 133 de la Ley Orgánica de Aduanas, deberá prestarse caución suficiente.

El legislador parece no haber reparado que cuando las mercancías son retiradas de la zona primaria sin la satisfacción plena de los derechos correspondientes, son dos los equivocados: la aduana, que ha debido establecer la declaración correcta, cobrado los impuestos y aplicado las multas que resultaren procedentes, por una parte, y el administrado que –con intención o sin ella– realizó una declaración incorrecta perniciosa para el sujeto activo.

Preguntas: ¿No resulta antijurídico que el Fisco pretenda sacar provecho de su propia torpeza? ¿Tiene algún fundamento ético que un equivocado le imponga al otro requisitos para discutir el error mutuo?

Cuando una mercancía sale de la aduana, antes ha sido sometida a la observación del reconecedor, es decir, del órgano de Estado competente para determinar el régimen jurídico que resulte aplicable; si tal cosa no fue hecha en esa oportunidad –que llamaremos *primaria*– y cesó la garantía prendaria con plena anuencia de la aduana y en virtud de un error compartido, no resulta jurídico ni lógico pretender, posteriormente, hacerse de garantías para sustituir a la que cesó por hechos u omisiones que le son plenamente imputables a la Administración.

El control posterior aduanero tiene como objeto revisar –en una actuación de segundo grado o *secundaria*– para corregir los errores que pudieran haberse cometido durante la intervención *primaria*. Los derechos que en virtud de tal actuación pudieran resultar exigibles tienen carácter *suplementario* y son siempre productos de la comisión de errores anteriores, de los cuales son igualmente responsables Administración y administrado, sujeto activo y sujeto pasivo.

El recurso de reconsideración¹⁰

En su más puro sentido gramatical, reconsiderar significa «volver a considerar»¹¹, ver o estudiar de nuevo un asunto ya visto o estudiado con anterioridad. El mismo término nos señala que la petición de volver a considerar el acto anterior va dirigida a quien lo produjo, con el fin de que lo modifique o lo derogue, según sea el caso, pudiendo también la Administración confirmarlo en su totalidad cuando considere que los alegatos del interesado no tienen méritos suficientes para conceder lo solicitado. Cuando el recurso fuere presentado fuera del lapso legalmente establecido, la autoridad no se pronuncia sobre el fondo del asunto si no que, simplemente, lo declara inadmisibles por extemporáneo. Dicha declaración también puede ser recurrida por vía de reconsideración por ser un nuevo acto no antes recurrido.

¹⁰ Este recurso es llamado en España «recurso de reposición» y en Francia recurso gracioso».

Este recurso puede ser interpuesto contra un acto primario o contra el que se produzca con motivo de la interposición de un recurso de revisión; lo que no admite la Ley es que un acto producido para absolver un recurso de reconsideración sea sujeto a un nuevo recurso de reconsideración. Ello es lógico, pues de no ser así los actos podrían quedar sujetos a un infinito número de recursos de reconsideración, con la consiguiente pérdida de tiempo y energía administrativa y, además, provocando la ausencia de firmeza del acto recurrido y la consiguiente incertidumbre administrativa. Así, pues, un acto administrativo puede ser recurrido por la vía de la reconsideración una sola vez; si el órgano decisor no contesta dentro del plazo previsto o no modifica o revoca el acto de acuerdo con lo solicitado, queda expedita la vía para interponer el recurso jerárquico.

Una mirada gruesa a la Ley Orgánica de Aduanas nos lleva a pensar que este recurso fue eliminado con motivo de la reforma de 1988, pero su artículo 137 contradice esta apreciación inicial cuando señala que la Administración Aduanera podrá, de oficio o a solicitud de los interesados, *reconsiderar* sus propias decisiones cuando se trate de actos revocables. Con esta escueta disposición, subsiste en el mundo aduanero el recurso de reconsideración, correspondiendo a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos suplir la falta de regulación de este medio de defensa en que incurre la de Aduanas.

El recurso jerárquico

El recurso jerárquico aduanero se interpone siempre para ante el jerarca o, en otros términos, para ante el Ministro de Finanzas.

El recurso jerárquico, tutelado por la Ley Orgánica de Aduanas, es útil para impugnar actos que no hayan adquirido firmeza, bien porque no se haya agotado la vía administrativa¹² o no hayan transcurrido los lapsos legales para ejercer la impugnación en sede administrativa.

Recurso de revisión

¹¹ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

¹² La vía administrativa queda agotada cuando se han interpuesto todos los recursos en sede administrativa que permite la ley o cuando se ha agotado el tiempo para interponerlos.

Tal como lo señala acertadamente Brewer Carías, este recurso «es aquel que se ejerce contra un *acto administrativo revocable y firme* ... para que lo revise en razón de su equidad.»¹³ La característica que diferencia en mayor grado este recurso de los dos anteriormente estudiados, es que puede ser opuesto a actos que hayan adquirido firmeza, bien por agotamiento de los plazos para recurrir o porque se hubiesen interpuesto todos los recursos posibles y, por tanto, la vía administrativa se encuentre agotada.

Si bien un acto firme ya no puede ser revisado, pues justamente en eso consiste su firmeza, la ley ha querido reservarse una última oportunidad de hacer justicia aun saltando las talanqueras de las formas. Pudiera darse el caso de que un acto haya adquirido firmeza, pero luego resulte que lo decidido no era justo y quede así demostrado por haber aparecido pruebas esenciales no disponibles para la época de la tramitación del expediente, o porque se demuestre que en la resolución del caso hubiesen influido decisivamente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial definitivamente firme, o si se pudiere demostrar que la decisión recaída en el caso fue adoptada por cohecho, violencia, soborno u otra manifestación fraudulenta y así hubiere sido judicialmente sentenciado en firme.

Tanto el Código Orgánico Tributario como la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos tratan en idénticos términos los casos es que resulta procedente la revisión¹⁴, diferenciándose solamente en lo que respecta al órgano ante quien debe interponerse la solicitud. La Ley señala que deberá hacerse el Ministro respectivo, mientras que el Código señala que deberá intentarse ante los funcionarios competentes para conocer el recurso jerárquico.

Procederá el recurso en análisis solamente en los tres casos señalados taxativamente en los referidos instrumentos legales, dado el carácter excepcional de esta institución del derecho administrativo. De no ser así, la actividad administrativa se vería seriamente afectada por una inestabilidad producida por la

¹³ Brewer Carías, Allan-Randolph. Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana. Pág.. 264.

ausencia de firmeza de los actos dictados por la Administración; en un claro intento de evitar esto, salvaguardando a la vez el sentido de equidad el legislador trató la materia en la forma antes reseñada.

Las mismas consideraciones que hicimos respecto a la materia cuando analizamos el recurso jerárquico son aplicables al de revisión.

El reclamo

Cuando los funcionarios a quienes compete el conocimiento de un asunto no lo resolvieran dentro de los lapsos legalmente establecidos u omitiera, distorsionara o incumpliera de cualquier forma una disposición legal, procedimiento, trámite o plazo establecido en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el afectado podrá reclamar ante el superior jerárquico del infractor y éste deberá instaurar de inmediato el procedimiento sancionatorio, so pena de incurrir en falta grave que se castigará de conformidad con la Ley de Carrera Administrativa.¹⁵

Este procedimiento dista mucho de ser un recurso administrativo, por cuanto no está dirigido a lograr la modificación de un acto administrativo anteriormente dictado. Su eficacia está dirigida a sancionar faltas de los funcionarios públicos contra las disposiciones de la referida Ley Orgánica; por el contrario, si el retardo, distorsión, omisión o incumplimiento fuera de una disposición, procedimiento trámite o plazo establecido en otra ley, no serán aplicables las sanciones establecidas en el Título V de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, sino las señaladas en la Ley de Carrera Administrativa o en leyes especiales, según sea el caso.

La sanción a que se haga acreedor el funcionario o empleado público infractor siempre será de multa y para su imposición deberá seguirse el procedimiento establecido en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional¹⁶ la pena será impuesta por el Ministro respectivo mediante Resolución motivada y

¹⁴ Artículos 174 y 97, respectivamente.

¹⁵ Ver artículo 103 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

podrá ser impugnada mediante el recurso de reconsideración dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su publicación o notificación.

La Ley ha puesto en manos de los particulares un importante instrumento para disuadir a los empleados públicos de actuar caprichosa o arbitrariamente. Por razones que no viene al caso comentar aquí, esta herramienta ha sido muy poco utilizada por los administrados y ello ha dado pie a múltiples abusos por parte del funcionarismo aduanal, el cual, en buena parte de los casos, genera perjuicios al administrado más por torpeza o desconocimiento que por intención aviesa.

¹⁶ Ver artículos 84 y 228 del Código Orgánico Tributario.